



PARECER N.º 9/2019
SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO
SETORIAL

Objeto: Concessão do Transporte Público Rodoviário de Passageiros no Município de Cascais ao operador interno Cascais Próxima, EM.

Contexto: Parecer Prévio Vinculativo previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro.

Destinatário: Câmara Municipal de Cascais

I – DO OBJETO

1. Através dos Ofícios (1396-CA/2017 de 09-05-2017, 1493-CA/2017 de 27-06-17, 1924-CA/2017, de 16-08-17, 2778-CA/2017, de 25-10-17 e 2191-CA/2018, de 26-06-18, e emails (11-10-2018, 26-11-2018, 19-12-2018) a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes solicitou informações à Câmara Municipal de Cascais (doravante Município) sobre a contratualização de serviços de transporte público de passageiros com a empresa municipal Cascais Próxima, tendo o Município enviado diversas informações (42549 de 14-12-2017, 2001 de 18-01-2018, 3267 de 26-01-2018, 8456 de 08-03-2018 e 22224 de 5-07-2018 e emails de 16-08-2018, 02-11-2018, 21-01-2019 e 11-02-2019), para os efeitos do disposto na alínea b), do n.º 2, do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou seja, *“emissão de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”*.
2. O presente Parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
3. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT previstas no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres, marítimos e fluviais, bem como:
 - Definir regras e os princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como quanto ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos estatutos anexos Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;²
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;³
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.⁴
4. Por outro lado, o presente Parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 (Regulamento)⁵, relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, designadamente pelas exigências quanto à necessidade de contratualização da prestação de serviços públicos de transporte de passageiros e quando existam compensações por esse serviço público até 3 de dezembro de 2019.
5. Acresce ainda, ao necessário enquadramento:
- Os Tratados da União Europeia sobre concorrência não falseada, montantes de indemnização compensatória em cumprimento de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, nomeadamente dos artigos 90.º a 100.º (sobre transportes), artigos 101.º a 106.º (sobre as regras de concorrência aplicáveis às empresas) e artigos 107.º a 109.º (sobre auxílios concedidos pelo Estado) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e a Jurisprudência Europeia sobre estas matérias;

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

⁴ Alíneas m) do n.º 1, j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos estatutos anexos ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro.

- A regulamentação e jurisprudência específica da União Europeia em matéria de obrigações de serviço público e auxílios de Estado, em especial no contexto dos Serviços de Interesse Económico Geral⁶;
- O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro⁷, as Diretivas da União Europeia em matéria de contratação pública⁸;
- O Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, sem prejuízo do disposto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011;
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁹, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;
- A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência; e
- O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, relativo ao Transporte público flexível.

6. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores. A saber:

⁶ Designadamente e entre outros, Regulamento (UE) n.º 360/2012, CE, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º TFUE aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral; Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão Europeia (CE), de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE; Regulamento (UE) 2015/1588, do Conselho, de 13 de julho de 2015, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais (codificação); Jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça Europeu, como por exemplo dos casos ALTMARK e BUPA; Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/02), relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral, de 11 de janeiro de 2012; Decisão da Comissão Europeia (2012/21/UE), de 20 de dezembro de 2012, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral; Comunicação da Comissão Europeia (2012/C 8/03), sobre o enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, de 11 de janeiro de 2012; Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia “Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de «contratos públicos» e de «mercado interno» aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral” (SWD(2013) 53 final/2, de 29 de abril de 2013).

⁷ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro).

⁸ 2014/23/UE; 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas de 24 de fevereiro de 2014 e as Diretivas da União Europeia sobre Transparência Financeira.

⁹ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

- Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com o estabelecido na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no Regulamento e na demais legislação aplicável e relevante.
- Em segundo lugar, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societários subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa: a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes.

II – DO ENQUADRAMENTO

7. A Cascais Próxima é uma empresa local, com capital social de 1.000.000,00€, integralmente realizado e detido pelo Município, conforme decorre do n.º 3, do art.º 6.º dos respetivos estatutos e de acordo com os estatutos, o objeto social da empresa consiste na i) promoção do desenvolvimento local; ii) prestação de serviços de interesse geral nas áreas da promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanas, espaços exteriores e de equipamentos, da gestão de património edificado, da mobilidade, e na iii) prestação de serviços de educação nos domínios da eficiência energética, do desenvolvimento local e da prestação de serviços de interesse geral.
8. No que se refere à prestação de serviços de mobilidade, importa referir que a Cascais Próxima desenvolve a sua atividade em dois contextos distintos:
 - Operadora de Transportes Públicos de Passageiros em Autocarro (operador interno), desde novembro de 2016, tendo como objetivos sectoriais a promoção da utilização do transporte coletivo e da mobilidade suave, bem como a do comboio como principal modo de transporte coletivo estruturante, de forma a complementar a atual oferta de transporte coletivo rodoviário e melhorar as acessibilidades aos principais polos geradores de tráfego;



- Entidade gestora e integradora dos serviços de mobilidade no Concelho de Cascais, com a missão de desenvolver, operar, explorar e manter o sistema integrado de gestão da mobilidade sustentável “MobiCascais”¹⁰.
9. A Cascais Próxima tem vindo a promover o licenciamento de novas carreiras de transporte público de passageiros no Concelho de Cascais, bem como a otimização das carreiras já operadas, contribuindo para uma maior integração, complementaridade e harmonização entre as tarifas praticadas pelos diferentes operadores de transporte público.
 10. Na qualidade de gestor do MobiCascais, a Cascais Próxima tem apostado numa estratégia de reforço das parcerias entre os diferentes operadores de transporte público, em articulação com o Município, destacando-se os acordos quadros e de execução com os principais operadores de transporte de passageiros, designadamente, Comboios de Portugal (CP), e SCOTTURB – Transportes Urbanos, Lda., Carris – Transportes Públicos de Lisboa e Metropolitano de Lisboa, E.P.E., com a criação de novos pacotes de mobilidade e tarifários mais atraentes para as deslocações diárias no Concelho e entre este e Lisboa¹¹.
 11. Consta do seu Plano de Atividades e Instrumentos de Gestão Provisional¹², a prestação de serviços de interesse geral, como sejam a promoção e gestão de estacionamento público urbano, a prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros e a disponibilização de meios alternativos de transporte público urbano, no âmbito da “marca” MobiCascais, ou seja, *“o sistema integrado de gestão da mobilidade sustentável em Cascais, assente numa plataforma integradora de vários operadores de serviços de transporte e numa rede de infraestruturas e equipamentos, visando oferecer um conjunto diversificado e flexível de soluções de mobilidade e de serviços que vão ao encontro das necessidades dos habitantes, trabalhadores, empresários e visitantes do concelho.”*

¹⁰ O MobiCascais assenta numa plataforma integradora de vários operadores de serviços de transporte e numa rede de infraestruturas e equipamentos que assegurem um serviço de mobilidade conveniente, eficiente e inovador, operacionalizando-se nas seguintes áreas: Estacionamento, Transportes públicos, Mobilidade suave e Sistemas tecnológicos de apoio à gestão e comunicação em tempo real com os cidadãos.

¹¹ Pacotes esses sujeitos a compensações financeiras, que mereceram parecer favorável da AMT (Parecer n.º 5/2018, de 26-02-2018 e Parecer n.º 18/2018 de 4-02-2018).

¹²

https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/plano_de_atividades_e_instrumentos_de_gestao_previsao_al_2017.pdf



Figura 1: Plano de Atividades e Instrumentos de Gestão Provisional

12. Refere o Município, na documentação enviada à AMT, que “é um sistema inovador que integra áreas de atividade exploradas diretamente, tais como os parques de estacionamento e zonas de estacionamento de duração limitada, o serviço de aluguer de bicicletas partilhadas, a operação de transportes públicos de passageiros em autocarro e o Centro de Controlo de Cascais, com outros operadores de transportes e de serviços, (...) e que prossegue os seguintes cinco objetivos estratégicos:

- Promover a mobilidade como um serviço, diversificar os modos de transporte utilizados e intensificar a utilização do transporte coletivo e da mobilidade suave;
- Potenciar a utilização do comboio como principal modo de transporte coletivo estruturante;
- Complementar a atual oferta de transporte coletivo rodoviário, principalmente no interior do Concelho, e melhorar as acessibilidades aos principais polos geradores de tráfego;
- Integrar e articular a política de estacionamento na estratégia de mobilidade sustentável;

- *Otimizar de forma integrada e dinâmica a procura e a oferta dos diferentes modos de transporte e serviços disponíveis, bem como disponibilizar ao público, em tempo real, as condições de funcionamento e os níveis de serviço da rede, sistemas tecnológicos de apoio à gestão e comunicação em tempo real com os cidadãos”.*
13. Acrescenta que, em novembro de 2016, a Cascais Próxima obteve o alvará de operador de transporte público de passageiros em autocarro, emitido pelo Instituto da Mobilidade e Transportes e, logo a 1 de dezembro de 2016, iniciou a sua primeira carreira designada de “Cascais Parques”, entretanto desativada. Com esta decisão de se assumir como operador de transporte público de passageiros a empresa pretendeu dar resposta aos três primeiros objetivos estratégicos definidos.
 14. Também consta do respetivo sítio da internet que, com a entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, é extinta a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (artigo 3.º), sucedendo-lhe, no Concelho de Cascais, o Município que passa a dispor, no domínio do transporte público de passageiros, das atribuições e competências estabelecidas no RJSPTP, como sejam a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros (artigo 4.º do RJSPTP), por modo rodoviário e outros sistemas guiados.
 15. O Município emitiu, até 30 de junho de 2016, autorizações Provisórias (AP) para a manutenção da exploração de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros na área geográfica do município, operadas pela Scotturb, a vigorar até à contratualização dos serviços, com o prazo limite de 3 de dezembro de 2019, tendo emitido um Regulamento de Procedimentos para Ajustamentos das Condições de Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros, publicado no DR, 2.ª série, n.º 160, de 21 de agosto de 2018 (regulamento 567/2018 ¹³).
 16. Nesse sentido, às 25 carreiras municipais operadas pela Scotturb, o sistema MobiCascais acrescentou outras, licenciadas pelo Município aumentando a oferta do número de carreiras no concelho em 24%, e através de acordos com a Scotturb

¹³ <https://www.cascais.pt/anexo/reg-de-procedimentos-para-ajustamento-das-condicoes-de-exploracao-do-sptp>
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa – Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

foi possível a redução das tarifas praticas, em especial como a redução total para crianças até aos 12 anos.

17. No que se refere às carreiras operadas pela Cascais Próxima, o Município apresenta para emissão de parecer os “*contratos de concessão*” para as seguintes carreiras¹⁴:

- BusCas SDR - S. Domingos de Rana (E.Leclerc) - Carcavelos (Estação) – *“Entrou em funcionamento em fevereiro de 2017, efetua um percurso do tipo vaivém com elevada frequência e visa efetuar uma ligação rápida e cómoda entre o parque de estacionamento semiperiférico do E.Leclerc, situado a norte da A5, com a Estação de Carcavelos”;*
- BusCas SDR Norte - Outeiro de Polima (circular), via Tires, Trajouce e Abóboda (com ligação ao busCas SDR) – *“Entrou em funcionamento em abril de 2017, efetua um percurso circular local e visa complementar a oferta de TP na freguesia de São Domingos de Rana”;*
- BusCas Malveira_Hospital - Malveira da Serra - Hospital de Cascais, via Janes, Zambujeiro e Murches – *“Entrou em funcionamento em julho de 2017, efetua um percurso do tipo vaivém com elevada frequência e visa realizar uma ligação rápida e cómoda entre as populações situadas entre a Malveira da Serra, o Hospital de Cascais e o Centro de Saúde da freguesia, melhorando a escassa oferta existente em TP”;*
- BusCas Estoril - Estoril (Estação - circular), via Alcoitão – *“Entrou em funcionamento em julho de 2017, efetua um percurso circular com elevada frequência e visa realizar uma ligação rápida e cómoda entre a Estação do Estoril e importantes polos geradores de tráfego, tais como o Cascais Shopping, a Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril, a Escola Superior de Educação e Centro de Medicina de Reabilitação de Alcoitão, o Centro de Formação Profissional de Alcoitão e o Parque de Serviços da Adroana”;*
- Linha BusCas – Cascais/Hospital – *“Entrou em funcionamento em julho de 2017, efetua um percurso do tipo vaivém com elevada frequência e visa realizar uma ligação rápida e cómoda entre a Estação de Cascais e o Hospital de Cascais”;*

¹⁴ Desconsideram-se as Linhas relativamente às quais, entretanto, a CMC solicitou o cancelamento: “busCas SDR Oeste - Entrou em funcionamento em junho de 2017, efetua um percurso circular local e visa complementar a oferta de TP na freguesia de São Domingos de Rana, entretanto desactivada”.

- Linha Buscas – Carcavelos (circular) – *“Entrou em funcionamento em junho de 2018, efectua um percurso circular local e visa complementar a oferta de TP em Carcavelos, e a ligação dos interfaces, unidades de saúde, serviços públicos, empresas, escolas e superfícies comerciais (...)* A previsão de criação de novos polos geradores de tráfego, nomeadamente o novo polo da Nova Business School, irá seguramente introduzir no futuro uma variante, flexível ou regular, que sirva este estabelecimento, interligando-o com a Estação de Carcavelos”.
18. Os contratos celebrados entre o Município e a Cascais Próxima são classificados pelos contraentes como Contratos de Concessão, tendo em conta que *“por força do estabelecido no artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público de transporte de passageiros pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público e de contrato de prestação de serviço público, considerando-se contrato de concessão aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço em nome próprio e sob a sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros, e contrato de prestação de serviço público aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço mediante o pagamento de uma determinada remuneração pela autoridade de transportes”.*
19. Os contratos em causa incluem disposições idênticas, modificando-se o seu prazo de início de vigência:
- BusCas Cascais Hospital, BusCas Estoril, BusCas Malveira-Hospital: vigoram de 1 de junho de 2017 a 2 de dezembro de 2019;
 - BusCas SDR Norte: vigora de 2 de abril de 2017 a 2 de dezembro de 2019;
 - Buscas SDR – Carcavelos: vigora de 1 de fevereiro de 2017 a 2 de dezembro de 2019;
 - BusCas Carvavelos: vigora de 1 de junho de 2018 a 2 de dezembro de 2019.
20. A Cláusula 2.ª de todos os contratos estabelece, quanto ao modelo de remuneração do operador do serviço, que este explorará o serviço, sob a sua responsabilidade, sendo remunerado pelas receitas geradas pela exploração do mesmo e, em caso de insuficiência destas, por receitas advenientes das diferentes atividades englobadas no *sistema* MobiCascais, designadamente as atividades de

gestão de estacionamento em parques de estacionamento e na via pública, incluindo os proveitos advenientes da fiscalização deste último, e as atividades de *bike sharing* e de *bike parking*, receitas aquelas que constituem suas receitas próprias.

21. A Cláusula 3.^a de todos os contratos estabelece que a Cascais Próxima explorará o serviço objeto do contrato em nome próprio e sob a sua responsabilidade, sendo responsável pelos danos causados aos passageiros e aos bens por estes transportados durante a viagem, nos termos gerais do direito, do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Regulamento (EU)181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sendo também responsável, pela culpa ou pelo risco, por quaisquer prejuízos causados na exploração do serviço público de transportes de passageiros não previstos, não sendo a autarquia responsável neste âmbito e respondendo responde ainda, nos termos gerais da relação comitente-comissário, pelos prejuízos causados pelas entidades por si contratadas para a exploração do serviço público de transporte de passageiros.
22. A Cláusula 4.^a de todos os contratos estabelece a cobertura espacial e temporal da procura e da oferta, sendo que no caso da Linha Buscas Carcavelos a mesma inclui uma componente de transporte flexível.
23. A Cláusula 5.^a de todos os contratos estabelece os títulos de transporte e respetivas tarifas e suportes, prevendo a existência de um cartão próprio e outro comum com os títulos combinados dos restantes operadores. Promove-se ainda a criação de títulos combinados com outros operadores, seja pela empresa seja pela autarquia.
24. No que se refere a obrigações de serviço público, estabelece-se que a Cascais Próxima “*obriga-se a garantir a pontualidade, regularidade, continuidade, eficiência, atualidade, segurança, conforto, cortesia do serviço, a igualdade no tratamento dos utentes e a cumprir escrupulosamente as obrigações que cabem ao operador de transportes nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de Janeiro.*”, constituindo ainda obrigações do operador:
 - Comunicar qualquer alteração significativa do normal desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros;

- Informar sobre as condições da oferta e da procura, bem como sobre as condições relativas ao material circulante em utilização na prestação do serviço;
- Informar o público, através dos meios adequados, das alterações imprevista de oferta ou situações de oferta perturbada, bem como de serviços alternativos em caso de supressão temporária do serviço;
- Disponibilizar ao público, através de suportes adequados, nomeadamente do respetivo sítio na Internet, em dispositivos móveis e em paragens que existam, informação sobre a oferta de serviços de transportes, detalhada e permanentemente atualizada no respeitante a percursos, paragens, horários, tarifários e títulos de transporte disponíveis;
- Manter os veículos utilizados na prestação do serviço em bom estado de conservação, especialmente no que respeita à segurança e limpeza;
- Divulgar pelos motoristas as informações sobre alterações/atualizações de serviço e tarifário e ministrar-lhes a formação necessária para que estes estejam aptos a prestar informações e esclarecimentos aos clientes;
- Utilizar a imagem que for determinada pelo Município;
- Facultar ao Município acesso à totalidade dos dados disponibilizados ao sistema de bilhética, designadamente os respeitantes às vendas e validações de todos os títulos de transportes;
- Colaborar com o Município na introdução progressiva de sistemas automáticos de monitorização e fiscalização do serviço prestado no âmbito do presente contrato;
- Colaborar com o Município no desenvolvimento da rede de transportes, no sentido de assegurar a articulação com os demais operadores e modos de transporte e promover a interoperabilidade e articulação com os restantes serviços e sistemas inteligentes de transportes, com vista a incrementar a qualidade, a articulação, e a atratividade do sistema de transportes no conjunto das suas componentes.

25. A Cláusula 8.^a de todos os contratos estabelece que *“todos os custos da prestação do serviço público de transporte de passageiros a que respeita ao contrato, designadamente os custos de pessoal, de gestão, de manutenção e operação dos veículos”*, serão suportados pela Cascais Próxima.

26. Por sua vez, a Cláusula 9.^a de todos os contratos estabelece que a exploração do serviço objeto do contrato está sujeita à fiscalização do Município, nos termos do

disposto no artigo 42.º do RJSPTP, devendo ser facultado o livre acesso as instalações, equipamentos, *softwares*, dados, veículos, bem como todos os documentos relativos às instalações e serviços prestados no âmbito do presente contrato, incluindo as estatísticas e os registos de gestão utilizados, e prestar sobre esses documentos os esclarecimentos que lhe sejam solicitados e, ainda, transmitir mensalmente ao Município, por via eletrónica, a seguinte informação:

- Dados geográficos e alfanuméricos de caracterização da linha e paragens, horários e tarifários (de acordo com o registado no SIGGESC);
- Número de veículos.km produzidos;
- Número de lugares.km produzidos;
- Número de passageiros transportados;
- Número de passageiros.km transportados;
- Número de lugares.km oferecidos;
- Receitas e vendas tarifárias anuais;
- Custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor;
- Velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta;
- Tipologia de veículos utilizados, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.

27. A Cláusula 11.ª de todos os contratos estabelece que em caso de incumprimento grave e reiterado do presente contrato por parte da Cascais Próxima, o Município pode exigir-lhe que cesse incumprimento num prazo razoável, sob pena de ser determinada a suspensão da prestação do serviço de transporte objeto do mesmo ou resolver o contrato.

28. Por outro lado, a Cláusula 12.ª de todos os contratos estabelece que *“o contrato pode ser alterado, suspenso ou resolvido com fundamento em razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes, designadamente sempre que tal se justifique face a evoluções da procura ou no âmbito de políticas de melhoria dos serviços públicos de transporte.”*

29. Uma vez que se tratam de diversos contratos de concessão por linha, mas todos detidos pelo mesmo operador, a AMT considerou que uma análise de conjunto poderia obter resultados mais completos do que a emissão de análises separadas, seja quanto às linhas já instaladas, seja quanto àquelas que se encontram

planeadas ou em implementação ou em alterações, pelo que foi solicitada informação relativa a todas as linhas, com base em critérios uniformes, comparáveis e atualizados para todas elas¹⁵.

30. Entendeu-se ser necessário avaliar:

- Os resultados económicos agregados da Cascais Próxima, com desagregação (i) dos proveitos gerados e dos custos operacionais por área de negócio: “Intervenção e Regeneração Urbana”, “Mobilidade Integrada/MobiCascais” e “Limpeza de Instalações e Equipamentos” bem como (ii) os respetivos resultados operacionais, de forma a constatar (ou não) eventuais subsidiação cruzadas entre as referidas áreas de negócio;
- Informação económica desagregada ao nível da área de negócio “Mobilidade Integrada/MobiCascais” e também ao nível das linhas de serviço público, permitindo análise comparativa entre os respetivos cenários económicos e os custos operacionais efetivamente incorridos com a prestação do serviço;
- Resultados operacionais por linha e aferir o cumprimento dos requisitos legais dos cenários económicos;
- Custos operacionais com a frota, com informação sobre os critérios de alocação de custos por linha, para permitir a reconstituição dos cenários económicos subjacentes aos diferentes contratos.

31. O Município enviou a referida informação em ficheiro *Excel* considerando que os cálculos constituem *“uma abordagem analítica tentativa a uma operação integrada que tira partido de uma economia de escala em que não existe uma proporcionalidade entre os custos de produção e a oferta produzida”*, sendo que *“os pressupostos para o cálculo da despesa por carreira foram o de estimar o custo médio da distância percorrida e de multiplicar as distâncias percorridas em cada carreira para determinar a respetiva despesa”*.

32. Assim, o *“custo total operacional de 851 911,66€ foi dividido pelo total de quilómetros efetivamente percorridos (361 553 km), incluindo trajetos em vazio e fora de serviço, o que dá um custo médio de 2,356 €/km”* e a *“a distância percorrida em cada carreira foi determinada através da multiplicação do cumprimento do*

¹⁵ De forma a melhor cumprir os objetivos constantes de informação da AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informação_stakeholders.pdf.

itinerário de cada respetiva viagem pelo número de viagens efetivamente realizadas”.

33. Da mesma forma, “foi estimado um valor médio de receita por distância percorrida em serviço efetivo (0,47 €/km), dividindo o valor de receita operacional (169 554,35 €) pela distância percorrida em serviço (358 916,1 km). O resultado da multiplicação do valor médio de receita por quilómetro em serviço pelas distâncias percorridas em cada carreira permitiu estimar o custo de cada carreira.”
34. Em suma, o Município apresentou os seguintes quadros:

Nº	Carreira	Km/ serviço	Nº serviços (viagens) efetivos	Km percorridos em 2018	Custo
1009	busCas SDR	4,7	21 381	100 490,70	236 781,88 €
1010	busCas SDR Norte	8	5 534	44 272,00	104 316,19 €
1011	busCas SDR Oeste	8,2	1 168	9 577,60	22 567,28 €
1012	busCas Estoril	5,85	16 476	96 384,60	227 106,85 €
1013	busCas Cascais- Hospital	5,25	5 948	31 227,00	73 578,83 €
1014	busCas Malveira- Hospital	8,8	5 869	51 647,20	121 694,06 €
1016	busCas Carcavelos	5,8	3 297	19 122,60	45 057,75 €
1017	busCas Nova SBE	1,6	3 684	5 894,40	13 888,72 €
	Percursos em vazio			2 936,90	6 920,09 €
	Total	48,2	63 357	361 553,00	851 911,66 €

Tabela 1: Custos estimados por carreira de acordo com o solicitado pela AMT.

Nº	Carreira	Km/ serviço	Nº serviços (viagens) efetivos	Km percorridos em 2018	Receita
1009	busCas SDR	4,7	21 381	100 490,70	47 512,19 €
1010	busCas SDR Norte	8	5 534	44 272,00	20 931,88 €
1011	busCas SDR Oeste	8,2	1 168	9 577,60	4 528,31 €
1012	busCas Estoril	5,85	16 476	96 384,60	45 570,82 €
1013	busCas Cascais- Hospital	5,25	5 948	31 227,00	14 764,18 €
1014	busCas Malveira- Hospital	8,8	5 869	51 647,20	24 418,89 €
1016	busCas Carcavelos	5,8	3 297	19 122,60	9 041,20 €
1017	busCas Nova SBE	1,6	3 684	5 894,40	2 786,88 €
	Total	48,2	63 357	358 916,10	169 554,35 €

Tabela 2: Receitas estimadas por carreira de acordo com o solicitado pela AMT. “



35. Finalmente de referir que na pendência da presente análise foi lançado o concurso internacional para a prestação de serviços de transporte público rodoviário de passageiros no concelho de Cascais – cujas pelas do procedimento mereceram parecer prévio vinculativo da AMT (Parecer n.º 21/2018 de 25 de setembro de 2018) – e que, após adjudicação da referida prestação de serviços, serão absorvidos os serviços agora prestados pela Cascais Próxima, que deixará de os executar (sem prejuízo do período de transição inicial previsto naquele concurso.
36. Naturalmente que, estando o referido procedimento concursal em curso, a análise dos presentes contratos de serviço público será condicionada tendo em conta tal procedimento.

III – DO PARECER

Autoridade de transportes

37. O artigo 3.º do RJSPTP, em estrita consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que:
- *«Autoridade de transportes», é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;*
 - *«Serviço público de transporte de passageiros municipal», é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos;*
 - *«Operador interno», é um qualquer operador de serviço público¹⁶ que constitui uma entidade juridicamente distinta da autoridade de transportes,*

¹⁶ De acordo com o RJSPTP, «Operador de serviço público», é uma qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que prestem determinado serviço público de transporte de passageiros.

sobre a qual a autoridade de transportes competente a nível local, regional ou nacional — nos casos em que, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, as competências de autoridade de transportes sejam exercidas a nível regional ou nacional — ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

38. *Refere, a título de exemplo, o Contrato “Buscas Carcavelos” que: “n) O objeto estatutário da Cascais Próxima contempla a atividade de prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros; o) A Cascais Próxima obteve o licenciamento necessário para exercer a atividade de transporte público rodoviário de passageiros; p) Nos termos admitidos no n.º 1 do artigo 5.º - A do Código dos Contratos Públicos, o Município de Cascais, independentemente do objeto do contrato, pode contratar a Cascais Próxima com dispensa de observância dos procedimentos de contratação previstos na parte II do Código dos Contratos Públicos, uma vez que se verificam os requisitos cumulativos e previstos naquele dispositivo legal: i. O Município de Cascais exerce diretamente sobre a atividade da Cascais Próxima e por si só, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; ii. A Cascais Próxima desenvolve mais de 80% da sua atividade no desempenho de funções que lhe foram confiadas pelo Município de Cascais e, iii. O Município de Cascais detém a totalidade do capital social da Cascais Próxima”.*
39. *O Regulamento refere que “sempre que seja da responsabilidade das autoridades competentes, a organização da rede de transportes públicos pode compreender, para além da prestação efetiva do serviço de transporte, toda uma série de outras atividades e funções que as autoridades competentes devem ter a liberdade de realizar elas próprias ou de confiar, na totalidade ou em parte, a terceiro” (considerando 14).*
40. *Refere ainda o Regulamento que “sem prejuízo das disposições pertinentes do direito interno, qualquer autoridade local ou, na sua ausência, qualquer autoridade nacional pode decidir prestar ela própria, serviços públicos de transporte de passageiros no seu território ou confiá-los a um operador interno sem os submeter*

a concurso. Esta possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas. A autoridade competente, ou o agrupamento de autoridades competentes, que prestem serviços públicos integrados de transporte de passageiros, coletivamente ou através dos seus membros, deverão exercer o controlo necessário” (considerando 19”).

41. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP¹⁷ resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos, e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência para novos serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
42. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º¹⁸ e do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode em alternativa ser explorado diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios ou através da celebração de contrato de serviço público com operadores internos, neste último caso em conformidade com o artigo 17.º do RJSPTP.
43. Como refere a Comissão Europeia¹⁹, *“o Regulamento autoriza as autoridades competentes a nível local a prestarem elas próprias serviços públicos rodoviários ou ferroviários de transporte de passageiros ou a adjudicarem por ajuste direto contratos de serviço público a operadores internos. Contudo, se optarem pela*

¹⁷ Artigo 16.º - *Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros 1 — O serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público: i) A operadores internos; ii) A outros operadores de serviço público; c) Mediante autorização, no caso do serviço público de transporte de passageiros expresso, nos termos do artigo 33.º 2 — Os contratos de serviço público podem abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas.*

¹⁸ *“Salvo proibição prevista pelo direito nacional, qualquer autoridade competente a nível local, quer se trate de uma autoridade singular ou de um agrupamento de autoridades fornecedoras de serviços públicos integrados de transporte de passageiros, pode decidir prestar ela própria serviços de transporte público de passageiros ou adjudicar por ajuste direto contratos de serviço público a uma entidade juridicamente distinta sobre a qual a autoridade competente a nível local, ou caso se trate de um agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerça um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”.*

¹⁹ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014.

segunda alternativa, devem respeitar uma série de regras e condições estritas, estabelecidas no n.º 2 do artigo 5.º, do regulamento”:

44. Em primeiro lugar, deve ter-se presente que, de acordo com o Regulamento, o operador interno é *“uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”*.
45. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, *“para o efeito de determinar se a autoridade competente a nível local exerce tal controlo, devem ser considerados fatores como o nível de presença nos órgãos de administração, direção ou supervisão, as respetivas disposições estatutárias, a propriedade, a influência e o controlo efetivos sobre as decisões estratégicas e as decisões individuais de gestão. De acordo com o direito comunitário, a titularidade de 100 % do capital pela autoridade pública competente, designadamente no caso das parcerias público-privadas, não é um requisito obrigatório para determinar a existência de controlo na aceção do presente número, desde que se verifique uma influência pública dominante e o controlo possa ser determinado com base em outros critérios”*.
46. Refere a Comissão Europeia que *“No que respeita ao critério da propriedade, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não obriga a que a autoridade competente detenha 100 % do capital do operador interno. Isto poderia ser importante no caso, por exemplo, das parcerias público-privadas. A este respeito, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 interpreta a noção de operador in-house mais latamente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”*.
47. Em segundo lugar, decorre do Regulamento que o *“operador interno e qualquer entidade sobre a qual este operador exerça uma influência, ainda que mínima, exerça integralmente as suas atividades de transporte público de passageiros no interior do território da autoridade competente a nível local, mesmo que existam linhas secundárias ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de autoridades competentes a nível local vizinhas, e não participem em concursos organizados fora do território da autoridade competente a nível local”*.

48. Tendo em conta o já exposto e a documentação citada, conclui-se que o Município de Cascais é a Autoridade de transportes²⁰ competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros explorado pelo operador interno Cascais Próxima – empresa municipal detida pelo município - que se desenvolve dentro dos limites administrativos do concelho de Cascais.
49. Aliás, encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus.^{21 22}
50. Por outro lado, é de salientar que a Cascais Próxima explora uma rede de serviços de transporte rodoviário de passageiros sem exclusivo, interage e se sobrepõe com linhas de outros operadores de transporte²³, pelo que há que garantir que as

²⁰ É às autoridades de transporte competentes, em termos operacionais, que cabe, a organização, planeamento e prestação de serviços de transportes em concreto e em determinado território e a aplicação de estratégias locais de mobilidade urbana, integrada a fim de promover um desenvolvimento sustentável, sendo do seu interesse atender na medida do possível e do interesse público, às solicitações dos cidadãos, mas também dos operadores, estando em causa, por exemplo, investimento no sistema.

²¹ Tal como refere o colação o “*Guião para o período transitório do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras*” do IMT (<http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portuques/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>), “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007”, “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

²² Esta estratégia de descentralização administrativa para Autoridades locais e/ou regionais está devidamente enquadrada nas orientações emitidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, no âmbito da promoção de uma mobilidade urbana sustentável, as quais sustentam que o papel essencial na promoção da mobilidade urbana sustentável cabe às cidades e às regiões europeias, sobretudo na implementação de redes multimodais e a integração dos diferentes modos de transportes e serviços nas zonas urbanas e circundantes nos territórios que são responsáveis, em conformidade com o quadro nacional em vigor e a agenda urbana da União Europeia. Neste sentido a Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de dezembro de 2015, sobre “mobilidade urbana sustentável” mas também a Comunicação da Comissão Europeia sobre o “Plano de ação da mobilidade urbana”, de 30 de setembro de 2009, e o Livro verde “Por uma nova cultura de mobilidade urbana”, de 25 de setembro de 2007, que defendem que as soluções para a mobilidade devem ser encontradas ao nível local, de acordo com as especificidades locais e em parcerias com as autoridades nacionais. Também no mesmo sentido a Comunicação da Comissão Europeia sobre “Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos” e o “Pacote da Mobilidade Urbana” de 2013, que defende que a Comissão e os Estados-Membros devem reforçar o seu apoio às autoridades locais para que todas as cidades da União possam operar uma mudança radical nos seus esforços com vista a uma mobilidade urbana mais competitiva e eficiente na utilização de recursos, devendo ser criadas condições de base adequadas para as autoridades locais definirem e executarem estratégias integradas e globais que promovam uma mobilidade urbana melhor e mais sustentável. No mesmo sentido a consulta pública sobre a dimensão urbana da política de transportes da União Europeia de 2013. http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies/urban_en

²³ O citado Guião do IMT refere que “sobretudo nas áreas metropolitanas, é recomendável uma gestão do sistema de nível intermunicipal, sem prejuízo da possibilidade de existir coordenação reforçada e/ou gestão partilhada com municípios e da gestão, por estes, de serviços de transportes claramente considerados de âmbito meramente local.” Acrescenta que “tal resulta da necessidade de se atender à complexidade e densidade da rede, integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, forte intermodalidade e pendularidade, continuidade urbana, existência de interfaces de âmbito regional e nacional e forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional, à semelhança do que acontece na generalidade das áreas metropolitanas europeias.” Tal articulação e visão conjunta do sistema e todos os seus serviços de transportes de passageiros: (i) “Potencia os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte. (ii) Potencia a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa – Portugal Contribuinte n.º 513 637 257

decisões tomadas nas diversas redes e serviços de transportes de diversos operadores sejam coerentes do ponto de vista do planeamento e do serviço disponibilizado aos cidadãos.

51. Ademais, os restantes operadores da Área Metropolitana de Lisboa encontram-se a operar ao abrigo de autorizações provisórias, nos termos do consignado nos artigos 8.º, 10.º, 11.º e 12 da Lei n.º 52/2016, de 9 de junho, sem direitos exclusivos ou atribuição de compensações financeiras (com exceção, na generalidade, da atribuição de compensações tarifárias pela disponibilização de tarifários intermodais ou bonificações tarifárias sociais).
52. Releva a Comissão²⁴ que *“o artigo 8.º do Regulamento estabelece, no seu n.º 2, que, sem prejuízo do disposto no seu n.º 3, «a adjudicação de contratos de serviço público de transporte ferroviário e rodoviário deve dar cumprimento ao disposto no artigo 5.º a partir de 3 de dezembro de 2019». Durante este período transitório, os Estados-Membros devem tomar medidas para dar gradualmente cumprimento ao disposto no artigo 5.º, a fim de evitar anomalias estruturais graves, nomeadamente relacionadas com a capacidade de transporte. (...). Tal como indica o considerando 31, o propósito das disposições transitórias é dar às*

financeira da prestação desses serviços; (iii) Permite a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis; (iv) Permite melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público; (v) Permite aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos; (vi) Potencia otimização dos custos administrativos necessários à “regulação” e gestão do sistema e diminui o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado”. O mesmo guião também refere que, na definição do contrato de serviço público, importa ter em consideração o âmbito geográfico dos serviços de transporte, pois a dimensão e complexidade do serviço de transportes a contratar influencia: (i) “A otimização dos aspetos económicos dos serviços de transporte, incluindo, os efeitos de rede; (ii) Uma prestação economicamente eficiente, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis; (iii) A concretização de objetivos de política de ordenamento do território, mobilidade e transportes e uma concorrência efetiva; (iv) A segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade dos serviços de transporte de passageiros; (v) A sustentabilidade económica e financeira da prestação do serviço público de transporte de passageiros”. (vi) Acrescenta ainda que “a contratação dos serviços de transporte de forma agregada contribui, potencialmente, para a existência de economias de escala, a redução dos preços e custos das transações e a melhoria e profissionalização da gestão de contratos públicos”, entendendo-se por “economias de escala” “quando a organização do processo produtivo permite aumentar a quantidade produzida, de um produto ou serviço, sem aumentar o custo médio de produção. Potencialmente, o custo diminuirá com o aumento da produção.”

²³ Comunicação da Comissão (ver nota anterior). *a otimização dos custos administrativos necessários à “regulação” e gestão do sistema e diminui o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado”.*

O mesmo guião também refere que, na definição do contrato de serviço público, importa ter em consideração o âmbito geográfico dos serviços de transporte, pois a dimensão e complexidade do serviço de transportes a contratar influencia: (i) “A otimização dos aspetos económicos dos serviços de transporte, incluindo, os efeitos de rede; (ii) Uma prestação economicamente eficiente, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis; (iii) A concretização de objetivos de política de ordenamento do território, mobilidade e transportes e uma concorrência efetiva; (iv) A segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade dos serviços de transporte de passageiros; (v) A sustentabilidade económica e financeira da prestação do serviço público de transporte de passageiros”. (vi) Acrescenta ainda que “a contratação dos serviços de transporte de forma agregada contribui, potencialmente, para a existência de economias de escala, a redução dos preços e custos das transações e a melhoria e profissionalização da gestão de contratos públicos”, entendendo-se por “economias de escala” “quando a organização do processo produtivo permite aumentar a quantidade produzida, de um produto ou serviço, sem aumentar o custo médio de produção. Potencialmente, o custo diminuirá com o aumento da produção.”

²⁴ Comunicação da Comissão (ver nota anterior).

autoridades competentes e aos operadores de serviços públicos tempo suficiente para se adaptarem às disposições do regulamento.”

53. Ou seja, invariavelmente, e num período de transição de regimes, que decorrerá até dezembro de 2019 (ou num período superior, na pendência da finalização de procedimentos concursais ou em períodos de transição iniciais), em que as regras do Regulamento serão aplicadas progressivamente, no que se refere à contratualização de serviços de transporte de passageiros, as condições concorrenciais entre os vários operadores serão diferenciadas, por natureza.
54. Assim, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe às Autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas em termos equitativos em termos concorrenciais²⁵ e organizativos.
55. Tais imperativos de transparência²⁶ ²⁷ ²⁸e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de

²⁵ Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, às empresas públicas aplica-se o princípio da neutralidade competitiva, pois desenvolvem a sua atividade nas mesmas condições e termos aplicáveis a qualquer empresa privada, e estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e de direito da União Europeia. Tal princípio aplica-se igualmente a empresas e participações locais, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

²⁶ Também em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

²⁷ De acordo com o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro de 2013, “*Anualmente, cada empresa informa o titular da função acionista e o público em geral do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objetivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos de prestação do serviço público, e em que medida foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo*”. Acrescenta que as “*empresas públicas estão obrigadas a submeter a informação financeira anual a uma auditoria externa, a realizar por auditor registado na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, caso se encontrem classificadas nos Grupos A e B nos termos das Resoluções do Conselho de Ministros n.os 16/2012, de 14 de fevereiro, e 18/2012, de 16 de fevereiro*”.

²⁸ O artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que “*a gestão das empresas locais deve articular -se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro*.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “*a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira*”. Os n.º 3 e 4 da mesma disposição estabelece que a “*atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa*” e “*no caso de a empresa local beneficiar de um direito especial ou exclusivo, nos termos definidos no artigo 3.º do Decreto -Lei n.º 148/2003, de 11 de julho, que «Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, que altera a Diretiva n.º 80/723/CEE, da Comissão, de 25 de junho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados membros e as empresas públicas», alterado pelo Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março, essa vantagem deve ser contabilizada para aferição da sua viabilidade financeira*.” O n.º 6 da mesma disposição estabelece que “*independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças*.”

transportes, é também gestora/detentora de um operador que opera parcialmente em mercado concorrencial sempre que os seus serviços se sobreponham ou interajam com outros serviços de outros operadores.

56. Nesta linha, importa garantir que a execução dos contratos de serviço público celebrados com a Cascais Próxima²⁹ - ainda que na pendência de procedimento concursal para a prestação de serviços de transporte público de passageiros em todo o concelho - não induzam distorções concorrenciais, designadamente com outros operadores que ainda não têm a sua atividade contratualizada e com eventual pagamento de compensações financeiras, caso assim se justifique.^{30 31}.
57. Outrossim, o Município dispõe ainda de diversos títulos de transporte combinados com outros operadores de transporte, cuja gestão pertence à AML. Ou seja, a gestão do sistema tarifário e de bilhética da região envolve uma multiplicidade de entidades, que se deve articular em ordem a planear e estimar os impactos de alterações tarifárias em todos os operadores, designadamente a Cascais Próxima e também, desta forma, proteger os interesses dos passageiros.
58. Finalmente, o artigo 10.º do RJSPTP refere que as Autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos³²
59. Não obstante o referido, a AMT entende não poder deixar de recomendar ao Município que contratualize, a curto prazo, também com os municípios limítrofes e com a AML (tendo esta poderes delegados dos municípios para gestão do sistema de transportes), no âmbito das respetivas competências, os termos que

²⁹ O artigo 35.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que “as empresas locais que prossigam atividades no âmbito de setores regulados ficam sujeitas aos poderes de regulação da respetiva entidade reguladora.”

³⁰ Referem as Orientações da Comissão Europeia que: “A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar. Não obstante, como prevê o anexo do regulamento, os benefícios induzidos quantificáveis devem ser deduzidos dos custos para os quais é pedida compensação”.

³¹ De acordo com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece competir à AMT “definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”.

³² Nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, com as devidas adaptações.

deverão reger a sua relação, no que se refere à gestão articulada do sistema de transportes da região, com efeitos benéficos na potenciação dos efeitos positivos de uma rede metropolitana em cada um dos operadores, bem como de mitigação de possíveis efeitos negativos, a nível concorrencial, de exploração e sustentabilidade económica e financeira, da eventual desarticulação dessa mesma gestão, sem prejuízo da atividade regular de órgãos consultivos onde esteja a empresa integrada.

Obrigações de serviço público e respetivas compensações

60. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:

- *«Contrato de serviço público», é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
- *«Compensação por obrigação de serviço público», é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;*
- *«Contrapartida por direito de exploração de serviço público de transporte de passageiros», qualquer vantagem, nomeadamente de natureza financeira, atribuída por um operador de serviço público à autoridade de transportes competente, pelo direito de explorar um determinado serviço público de transporte de passageiros.*

61. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *“as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público³³ ao*

³³ Tal como referem as Orientações da Comissão *“Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»*. De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores. (...) *A prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral pelos Estado-Membros no setor do transporte público ferroviário e rodoviário de passageiros regem-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O artigo 1.º do regulamento estabelece que o objetivo deste é «definir o modo como, no respeito das regras do direito [da UE], as autoridades competentes podem intervir no domínio do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.»* Conforme definido no artigo 2.º, alínea e), do Regulamento, obrigações de serviço público são imposições destinadas a assegurar, no interesse geral, a prestação de serviços de transporte público de passageiros que um operador, pesando os seus interesses comerciais, não assumiria, pelo menos no mesmo grau e nas mesmas condições, sem contrapartidas. Assim, no quadro definido

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa – Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis³⁴”.

62. Por outro lado, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *“o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo (...) nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto”.*
63. Referem os n.ºs 3 e 4 da referida disposição legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”,* sendo que as incidências *“(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”.*
64. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”,* estabelecendo *“antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em*

pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

³⁴ No mesmo sentido, o artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que *“as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo”.*

conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”.

65. *Estatui também o amplamente citado Regulamento que “as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas” no respetivo anexo, sendo que “a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada.”*
66. *Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que “para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável³⁵, igual ao efeito financeiro líquido”.*
67. *O n.º 3 do referido anexo releva ainda que “a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”.*
68. *Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que “a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes*

³⁵ Segundo o Regulamento, “Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública”.



que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:

- as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*
- todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público³⁶”.*

69. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”*.
70. Face ao exposto, haverá que analisar, nestas matérias, os contratos de serviço público e os respetivos anexos e fundamentação, quanto a eventuais compensações financeiras devidas à Cascais Próxima pelo cumprimento das OSP. Para uma melhor compreensão do modelo de financiamento dos serviços de transporte público, objeto dos Contratos de Serviço Público em apreço, apresentamos a análise económica sobre o financiamento da atividade de prestação de serviços de transportes, quer numa perspetiva integrada (MOBICASCAIS), quer analítica (previsões dos resultados operacionais por linha).
71. No âmbito da análise preliminar efetuada pela AMT, na especialidade económica, constatou-se que os modelos financeiros subjacentes aos Contratos de Serviço Público, que foram submetidos à Parecer Prévio da AMT, não permitiam concluir pela viabilidade económico-financeira dos projetos (linhas).

³⁶ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

72. Muito embora o princípio de “*subsidição*” da atividade de transporte público de passageiros em autocarro pelas restantes atividades desenvolvidas pela Cascais Próxima, no âmbito da mobilidade, esteja plasmada no clausulado dos contratos analisados, mais precisamente na cláusula remuneratória, a AMT considerou pertinente que fosse demonstrado pelo Município, a nível de cada uma das linhas analisadas, a viabilidade económica com a indicação das respetivas fontes de financiamento (receitas tarifárias e outras receitas).
73. Por outro lado, as demonstrações financeiras vertidas no Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas 2017 apresentam os resultados económicos agregados da *Cascais Próxima*, não possibilitando o desenvolvimento de uma avaliação dos i) proveitos gerados e dos custos operacionais por área de negócio: “*Intervenção e Regeneração Urbana*”, “*Mobilidade Integrada/MobiCascais*” e “*Limpeza de Instalações e Equipamentos*” e dos respetivos resultados operacionais, nem de ii) eventuais subsidiasões cruzadas entre as referidas áreas de negócio.
74. Acresce referir que, não só a ausência de informação económica desagregada ao nível da área de negócio “*Mobilidade Integrada/MobiCascais*” mas também ao nível das linhas de serviço público, objeto da contratualização pública em apreço, inviabilizavam, numa primeira fase, a análise comparativa entre os respetivos cenários económicos e os custos operacionais efetivamente incorridos, em 2017, com a prestação do serviço.
75. Do mesmo modo, não era possível apurar os resultados operacionais por linha e consequentemente inferir *aprioristicamente* se os pressupostos vertidos nos cenários económicos cumprem com os critérios do Acórdão de *Altmark* e das normas correspondentes no Regulamento e no RJSPTP, destacando-se, em especial, o princípio da não sobre recuperação de custos.
76. A este propósito, refere-se que os esclarecimentos prestados pelo Município sobre os custos operacionais foram apresentados numa perspetiva global sem qualquer informação sobre os critérios de alocação de custos por linha, limitando a reconstituição dos cenários económicos subjacentes aos diferentes contratos e consequentemente a emissão de um parecer técnico alicerçado em dados robustos e auditáveis/rastreáveis.
77. No âmbito da análise preliminar, concluiu-se ainda pela pertinência de informação sobre as sobreposições (parciais/totais) das linhas existentes com outras linhas

em operação (Scotturb/Vimeca) e sobre os impactos eventuais em ambas (positivos/negativos, nulos, etc), do ponto de vista económico e jurídico, bem como as interações existentes entre a exploração de serviços de transporte público e outras atividades da Cascais Próxima (estacionamento, modos suaves, *sharing*, por exemplo).

78. Neste sentido, e no âmbito da análise económica efetuada pela AMT, relativamente aos Contratos de Prestação de Serviços Transporte de Passageiros para o Concelho de Cascais, quer por linha quer para o conjunto das linhas, concluiu-se pela necessidade de solicitar esclarecimentos adicionais ao Município relativamente a vários aspetos do modelo financeiro e da operação, com o objetivo de: (i) Clarificar as fontes de financiamento do serviço de transporte público e respetiva viabilidade económico-financeiro do modelo global; e (ii) Verificar a robustez do modelo financeiro subjacente aos contratos em apreço.
79. Relativamente ao financiamento dos serviços de transporte, a análise efetuada pela AMT, com base nos esclarecimentos prestados pelo Município permite concluir que a atividade de transporte público de passageiros é estruturalmente deficitária, na medida em que as receitas permitem apenas a cobertura de 12% dos custos operacionais, e que a viabilidade económica do modelo é assegurada através da subsídio cruzada, isto é, da afetação dos excedentes económicos gerados pelas atividades de “estacionamento de superfície” e “parques de estacionamento”.
80. Com vista à avaliação da robustez do modelo financeiro subjacente aos Contratos de Serviço Público nos resultados operacionais da Cascais Próxima, no que se refere ao pressuposto da subsídio entre as atividades desenvolvidas no âmbito da “Mobilidade”, a AMT solicitou o envio das previsões económicas subjacentes ao modelo financeiro das OSP para as atividades “estacionamento de superfície”, “parques de estacionamento”, “bicicletas partilhadas”, “transporte público de passageiros”, “direção e gabinetes” e “atividade global” relativamente ao ano de 2019.
81. A informação económica apresentada pelo Município que se encontra sistematizada no Quadro seguinte – permite concluir que, em 2019, a atividade de transporte público manter-se-á deficitária, perspetivando-se o agravamento do resultado operacional de 947 688,35€ para 1.123.719,51€, sendo de referir que o acréscimo das receitas (receitas com bilhetes e passes) não será suficiente mitigar o agravamento dos custos operacionais.

Quadro – Evolução dos resultados operacionais no âmbito da Mobilidade ³⁷

		2016 [€]	2017 (€)	2018 (€)	2 019 €
Estacionamento de superfície	Receitas	2 365 603,17 €	3 145 732,38 €	2 842 350,63 €	3 920 026,83 €
	Custos	- 1 204 992,17 €	- 2 607 201,40 €	- 846 154,55 €	- 1 762 934,13 €
	Resultado operacional	1 160 611,00 €	538 530,98 €	1 996 196,08 €	2 157 092,70 €
Parques de Estacionamento	Receitas	405 413,82 €	477 515,10 €	482 168,48 €	617 932,15 €
	Custos	- 282 735,39 €	- 399 716,33 €	- 257 546,74 €	- 478 037,32 €
	Resultado operacional	122 678,43 €	77 798,77 €	224 621,74 €	139 894,83 €
Bicicletas Partilhadas	Receitas	420 008,60 €	92 404,74 €	100 673,18 €	166 009,50 €
	Custos	- 217 546,80 €	- 868 796,20 €	- 542 297,07 €	- 1 025 283,76 €
	Resultado operacional	202 461,80 €	- 776 391,46 €	- 441 623,89 €	- 859 274,26 €
Transporte Público de Passageiros	Receitas	2 110,61 €	91 700,03 €	129 857,58 €	258 951,90 €
	Custos	- 18 670,06 €	- 1 027 984,51 €	- 1 077 545,93 €	- 1 382 671,40 €
	Resultado operacional	- 16 559,45 €	- 936 284,48 €	- 947 688,35 €	- 1 123 719,51 €
Direção e Gabinetes	Receitas	- €	1 284,11 €	- €	- €
	Custos	319 696,78 €	784 980,34 €	356 252,46 €	212 683,54 €
	Resultado operacional	319 696,78 €	783 696,23 €	356 252,46 €	212 683,54 €
Atividade Global	Receitas	3 193 136,20 €	3 806 068,14 €	3 555 049,87 €	4 962 920,37 €
	Custos	- 1 404 247,64 €	- 4 118 718,10 €	- 3 079 796,75 €	- 4 861 610,15 €
	Resultado operacional	1 788 888,56 €	- 312 649,96 €	475 253,12 €	101 310,22 €

82. Neste sentido, poder-se-á reforçar a conclusão de que a atividade de transporte público de passageiros é estruturalmente deficitária, na medida em que as receitas provenientes da prestação de serviços de transportes de passageiros em autocarro não permitem a recuperação dos custos operacionais, prevendo-se para 2019 que a taxa de cobertura dos custos não ultrapasse os 20%.
83. Do mesmo modo, poder-se-á concluir que os excedentes gerados pela atividade de estacionamento de superfície, que de acordo com as previsões para 2019 será de 2.157.092,70€, permitem a cobertura integral do défice de exploração da atividade de transporte público de serviços.
84. Por outro lado, e no que se refere à atividade global, as previsões económicas referentes a 2019 indiciam um agravamento de custos, na ordem de 1.861.610,15€, com conseqüente redução da margem operacional de 475.253,12€ para 101.310,22€ (corresponde apenas a 2% dos custos operacionais).
85. Em síntese, não se perspetiva que a deterioração dos resultados operacionais, ao nível da atividade global, afete o equilíbrio económico, considerando-se, por isso, válido/aceitável o pressuposto subjacente à cláusula remuneratória que dispensa a i) atribuição de uma compensação financeira pela prestação dos serviços de

³⁷ Nota: O município referiu que foi necessário especializar algumas rubricas, o que introduziu alterações aos valores anteriormente fornecidos.

transporte abrangidos pelos Contratos de Serviço Público em apreço e ii) consagra o princípio da subsídio entre atividades para cobertura do défice.

86. No entanto, e no que se refere a análise dos resultados por linha, salienta-se que os resultados produzidos pelo modelo financeiro (“Cenário Base”) apontam para desvios significativos ao nível dos custos operacionais na ordem de 225.635 milhares de euros, que numa primeira análise efetuada pela AMT, parecem não resultar de alterações significativas nos serviços oferecidos.

87. Sobre esta matéria, o município prestou os seguintes esclarecimentos:

- *“...que os cálculos apresentados são essencialmente teóricos e aproximados, uma abordagem analítica tentativa a uma operação integrada que tira partido de uma economia de escala em que não existe uma proporcionalidade entre os custos de produção e a oferta produzida. Acresce que, em geral, o lançamento de novos serviços de transporte pode demorar anos até atingir um nível estável após a fase de crescimento, pelo que o erro associado a análises baseadas numa amostra de um dos anos da fase de crescimento pode inferir conclusões, e condicionar previsões, não necessariamente válidas.*
- *Os pressupostos para o cálculo da despesa por carreira foram o de estimar o custo médio da distância percorrida e de multiplicar as distâncias percorridas em cada carreira para determinar a respetiva despesa.*
- *O custo total operacional de 851 911,66 € foi dividido pelo total de quilómetros efetivamente percorridos (361 553 km), incluindo trajetos em vazio e fora de serviço, o que dá um custo médio de 2,356 €/km.*
- *A distância percorrida em cada carreira foi determinada através da multiplicação do cumprimento do itinerário de cada respetiva viagem pelo número de viagens efetivamente realizadas.*
- *O resultado da multiplicação de ambas as parcelas permitiu assim estimar o custo de cada carreira.*
- *Da mesma forma, foi estimado um valor médio de receita por distância percorrida em serviço efetivo (0,47 €/km), dividindo o valor de receita operacional (169 554,35 €) pela distância percorrida em serviço (358 916,1 km). O resultado da multiplicação do valor médio de receita por quilómetro em serviço pelas distâncias percorridas em cada carreira permitiu estimar o custo de cada carreira.”*

88. Neste sentido, e sendo necessário garantir a coerência lógica do modelo e a sua respetiva robustez, não só quanto aos seus pressupostos económicos, mas também quanto aos pressupostos operacionais, a AMT solicitou, em sede de esclarecimentos adicionais, o seguinte:

- *“A fundamentação para os desvios assinalados entre as receitas e os custos imputáveis ao segmento de transporte público de passageiros em 2018 (12.12.2018) e àquelas que constam do modelo financeiro (cenário base) relativo ao conjunto da exploração das linhas busCaS SDR, buscas SDR Norte, busCas SDR Oeste, busCas Estoril, buscas Cascais-Hospital, buscas Malveira-Hospital, buscas Carcavelos, buscas Nova SBE; Percursos em vazio;*
- *Informação detalhada sobre os parâmetros reais da oferta global de serviços em 2018, nomeadamente o n.º de quilómetros percorridos; custo quilómetro; n.º de serviços; custos com o pessoal; preço do combustível/Km; consumo combustível/Km por tipo de material circulante; aluguer/aquisição de material circulante; arrendamento de instalações; amortizações; encargos financeiros; outros; e*
- *Informação detalhada sobre os parâmetros considerados no modelo financeiro por linha e para o conjunto global, nomeadamente o n.º de quilómetros percorridos; custo quilómetro; n.º de serviços; custos com o pessoal; preço do combustível/quilómetros, consumo combustível/quilómetros por tipo de material circulante; aluguer/aquisição de material circulante; arrendamento de instalações; amortizações; encargos financeiros; outros.”*

89. Como podemos depreender da análise da informação atualizada e prestada à AMT, verifica-se que o desvio entre os valores do cenário base e o real, passam de 225.634,93€ para 111.052,57€ (cfr. Quadro seguinte) justificando o Município o seguinte:

- *“O desvio de 225 634,93 € nos custos previstos no cenário base deveu-se principalmente aos custos incorridos pelo cumprimento de protocolo entre a Cascais Próxima, E.M. S.A., e a Scotturb, Lda., no âmbito dos passes Modalidade Jovem e Modalidade Sénior adquiridos nos meses de dezembro de 2017, janeiro de 2018 e fevereiro de 2019.”*
- *“[Devido] ao facto de os dados de distância efetiva percorrida e consumo de combustível serem diferidos em 21 dias per política de comunicação*

e tratamento de dados do fornecedor de combustível (Galp), houve correções aos valores de 2018 anteriormente enviados.”

90. Os valores revistos para as receitas, custos e resultados operacionais por linha (Cenário Base), assim como os valores reais das referidas rubricas (2018), apresentados pela CMC, encontram-se sistematizados no Quadro infra:

Quadro– Síntese da informação dos resultados operacionais por linha

	Pressupostos				Cenário Base			2018 (REAL)			Desvio Resultados operacionais Base- Real	Custo/ Km
	Extensão	Serviços	Km percorridos	Passageiros	Receitas	Custos Operacionais	Resultados Operacionais	Receitas	Custos Operacionais	Resultados Operacionais		
busCas SDR	4,7	22.279	104.711	91.267	77 014,87 €	346 396,00 €	-269 381,13 €	57 443,92 €	252 353,94 €	-194 910,02 €	-74 471,11 €	2,32 €
busCas SDR Norte	8	5.750	46.000	25.648	21 642,84 €	142 844,45 €	-121 201,61 €	14 969,97 €	111 618,11 €	-96 648,14 €	-24 553,47 €	2,33 €
busCas SDR Oeste	8,2	1.250	10.250	1.755	1 480,94 €	90 210,74 €	-88 729,80 €	614,66 €	26 602,69 €	-25 988,03 €	-62 741,77 €	2,49 €
busCas Estoril	5,9	28.659	169.088	65.790	55 516,33 €	108 137,16 €	-52 620,83 €	61 370,29 €	390 293,01 €	-328 922,72 €	276 301,89 €	2,24 €
busCas Cascais-Hospital	5,3	6.011	31.858	8.107	6 841,02 €	101 484,37 €	-94 643,35 €	8 966,84 €	44 538,02 €	-35 571,18 €	-59 072,17 €	1,41 €
busCas Malveira-Hospital	8,8	6.027	53.038	10.340	8 725,32 €	74 486,15 €	-65 760,83 €	6 478,07 €	50 955,59 €	-44 477,52 €	-21 283,31 €	0,96 €
busCas Carcavelos	5,8	3.490	20.242	4.766	4 021,75 €	100 181,14 €	-96 159,39 €	4 141,93 €	49 491,32 €	-45 349,39 €	-50 810,00 €	2,35 €
busCas Nova SBE	1,6	5.096	8.154	9.410	7 940,55 €	109 721,95 €	-101 781,40 €	12 880,17 €	20 238,94 €	-7 358,77 €	-94 422,63 €	2,38 €
Total		78.562	443.341	217.083	183 183,62 €	1 073 461,96 €	-890 278,34 €	166 865,85 €	946 091,62 €	-779 225,77 €	-111 052,57 €	

Fonte: Elaborado pela AMT com base nos esclarecimentos do Município.

91. Os esclarecimentos prestados pelo Município encontram-se suportados por informação desagregada pelas principais rubricas contabilísticas, ao nível das receitas e dos principais custos operacionais, sendo de referir que a imputação de custos ora apresentada demonstra uma maior aderência/consistência com a atual oferta de serviços de transporte público de serviços de passageiros em autocarro, destacando-se os seguintes aspetos:

- As previsões económicas subjacentes ao cenário base da linha busCas SDR baseiam-se na realização de despesas de manutenção de 129 775,65 €, substancialmente superior ao custo incorrido em 2018;
- Os valores referentes ao serviço busCas Nova SBE, em 2018, reportam-se ao início da exploração desde serviço em setembro de 2018 (4 meses), o que justifica, em boa medida, a variação perspectivada no cenário base ao nível dos custos (a contratação de pessoal, combustível e a aquisição de novos veículos);
- A descontinuidade da prestação de serviço na linha busCas SDR Oeste;
- A redução substancial das receitas e dos custos operacionais perspectivado no Cenário Base face ao real, na linha busCas Estoril, referindo a CMC que, em 2018, a utilização ocasional foi superior ao

expetável com impacto positivo na receita. No que se refere aos custos operacionais verifica-se a redução de 4 para 2 motoristas, assim como da rubrica outros custos (depreciações).

92. Neste contexto, importa ainda referir que foram apresentados os valores custo/Km por linha (cfr. Quadro anterior) ajustados à imputação dos custos reais por linha, o que permite concluir que, com exceção dos serviços de e para o Hospital de Cascais, o custo/Km situa-se num intervalo entre 2,24€ e 2,49€, pelo que se conclui que o valor custo/Km subjacente ao cenário base teórico (2,356€) encontra-se dentro deste intervalo.
93. Em síntese, podemos considerar que a informação ora transmitida apresenta maior coerência/aderência aos valores reais apurados para 2018 e que comparativamente aos pressupostos iniciais (cenário base teórico), o ajustamento/revisão do modelo financeiro por linha, de 22.02.2019, apresenta menor margem de erro (desvios).
94. Sem prejuízo das fragilidades/limitações do modelo financeiro, que ainda não se encontra suportado por critérios de contabilidade analítica compatíveis com um sistema de custeio por linha, poder-se-á concluir que as linhas são deficitárias, ou seja, as receitas não permitem a cobertura dos custos, nem a remuneração do capital investido (lucro razoável).
95. No cenário de subsidiação cruzada entre atividades da mobilidade, não se perspetiva a sobre recuperação de custos, por via das restantes atividades, uma vez que a margem operacional relativa à atividade global é bastante diminuta (cobertura dos custos de 2%).
96. Neste sentido, e sem prejuízo do facto de o modelo não contemplar a atribuição de compensação financeira, poder-se-á considerar por analogia aos critérios do Acórdão de Altmark e normas correspondentes no Regulamento e RJSPTP que se encontram satisfeitos os princípios de *não sobre recuperação* de custos, assim como do lucro razoável (margem operacional 2%).
97. Pela análise comparativa dos *drivers* da atividade realizada em 2018, no que se refere aos serviços mínimos prestados (frequências, quilómetros percorridos, capacidade oferecida), não se regista o sobredimensionamento da oferta no âmbito do cenário base, pelo que se considera que, uma vez mais por analogia ao Acórdão de Altmark e normas correspondentes no Regulamento e RJSPTP, os

serviços contratualizados não são suscetíveis de violar o princípio da proporcionalidade.

98. Tal como referido, o modelo de remuneração do operador assenta na detenção das receitas geradas pela exploração do mesmo e, em caso de insuficiência destas, por receitas advenientes das diferentes atividades englobadas no sistema MobiCascais, designadamente as atividades de gestão de estacionamento em parques de estacionamento e na via pública, incluindo os proveitos advenientes da fiscalização deste último, e as atividades de *bike sharing* e de *bike parking*, receitas aquelas que constituem suas receitas próprias.³⁸
99. No que diz respeito ao pagamento de compensações financeiras, a Comissão Europeia refere que ³⁹, *“contrariamente ao que acontece noutros setores, à compensação por obrigações de serviço público no setor dos transportes terrestres aplica-se o artigo 93.º e não o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Consequentemente, as regras da União relativas à compensação por serviços de interesse económico geral⁴⁰ que têm por base o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado, não se aplicam aos transportes terrestres”*.⁴¹ (...) *Tratando-se de serviços de transporte público ferroviário ou rodoviário de passageiros, e acordo com o artigo 9.º, n.º 1, do regulamento (CE) n.º 1370/2007, desde que sejam pagas nas condições estabelecidas no regulamento, as compensações por esses serviços são consideradas compatíveis com o mercado interno e não carecem da notificação prévia exigida pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.”*
100. Acrescenta ainda a Comissão que *“a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de*

³⁸ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia *“a prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros. Está ciente, também, da dificuldade prática de os quantificar.”*

³⁹ Comunicação da Comissão Orientações para a interpretação do Regulamento, já mencionadas.

⁴⁰ Nomeadamente a Decisão da Comissão relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO L 7 de 11.1.2012, p. 3) e o Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

⁴¹ *“Aplica-se-lhes, contudo, o Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios de minimis concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO L 114 de 26.4.2012, p. 8).*

satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{42, 43}.

101. Neste sentido, pela AMT foi solicitada a explicitação, de forma objetiva e circunstanciada, sobre de que forma os diversos contratos de concessão e a atividade da Cascais Próxima, enquanto operador interno a operar por “ajuste direto” dão cumprimento aos pontos do anexo do Regulamento (CE) 1370/2007 e ao artigo 24.º do RJSPTP.

102. Pelo Município foi respondido:

- *“Por força do estabelecido no artigo 20.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (doravante, RJSPTP), o contrato de serviço público de transporte de passageiros pode assumir, nomeadamente, a natureza de contrato de concessão de serviço público, nos termos do qual, o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço em nome próprio e sob a sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Por seu turno, estabelece o n.º 1 do artigo 24.º do RJSPTP que o cumprimento de obrigações de serviço público “(...) pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público (...)” (Cit., itálico e sublinhado nossos), sendo que, o n.º 2 do referido dispositivo legal vem estabelecer que, quando aplicável, a atribuição da compensação referida naquele n.º 1 pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo, é efetuada nos termos do anexo ao RJSPTP e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, alterado pela Lei n.º*

⁴² Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

⁴³ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

64/2013, de 27 de agosto, observados os limites previstos no n.º 3 do artigo 24.º do RJSPTP.

- *Compulsados quer o RJSPTP, quer o Regulamento (CE) nº 1370/2007, de 23 de Outubro de 2007 (doravante, Regulamento), verifica-se que a preocupação essencial do legislador é que as compensações pelo serviço público de transporte de passageiros não excedam certos limites por forma a evitar sobrecompensações, sendo que, os respetivos parâmetros são determinados de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável;*
- *Ora, no âmbito dos contratos de concessão em apreço, a Cascais Próxima, enquanto operador interno que é, explora o serviço público de transporte de passageiros em nome próprio e sob a sua responsabilidade, sendo remunerada pelas receitas geradas pela exploração do mesmo, importando referir que - porque deficitárias, - os custos operacionais do serviço público de transporte, são igualmente suportados pelas receitas que advêm das diferentes atividades que constituem o objeto deste operador interno e englobadas no sistema MobiCascais, designadamente, as relativas 1) à gestão de estacionamento em parques de estacionamento e na via pública, 2) à fiscalização do cumprimento das regras do Código da Estrada e legislação complementar e dos Regulamentos Municipais relativos ao estacionamento, 3) às relativas ao aluguer de bicicletas (convencionais e elétricas) para utilização pública (serviço de Bike Sharing), 4) às relativas à disponibilização das infraestruturas de estacionamento das bicicletas e de carregamento de baterias das bicicletas elétricas para estacionamento e carregamento de baterias de bicicletas da propriedade de particulares (serviço de Bike Parking), as quais constituem, todas elas, receitas próprias deste operador interno.*
- *Considerando que, o Município de Cascais, enquanto Autoridade de Transportes Municipal competente, não atribui à Cascais Próxima, quaisquer compensações financeiras pelo serviço público de transporte de passageiros prestado por este operador interno, o qual é remunerado*

única e exclusivamente nos termos que atrás se deixaram explicitados (e que consta, de resto, do clausulado dos contratos de concessão), não é aplicável o disposto quer no artigo 6.º do Regulamento e respetivo anexo, bem como, o artigo 24.º do RJSPTP.”.

103. Considerando que os requisitos previstos naquele Acórdão estão acomodados nas disposições do Regulamento e da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, de acordo com os dados disponibilizados, poderá considerar-se que, à partida, o financiamento da Cascais Próxima se enquadra no permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeias, porquanto estamos perante serviços de interesse económico geral prosseguidos por empresa incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público previamente definidas não lhe conferindo vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias, sendo necessário para cobrir, total ou parcialmente, os custos ocasionados pelo cumprimento daquelas obrigações serviço público, de forma eficiente e transparente, tudo enquadrado em procedimentos administrativos, contratuais e institucionais previstos na legislação nacional e europeia.
104. Contudo, ainda que a Cláusula 2.ª de todos os contratos que a remuneração do operador do serviço é baseada nas receitas geradas pela exploração e em caso de insuficiência destas, por receitas advenientes das diferentes atividades englobadas no sistema MobiCascais, tal como refere a possibilidade de autoprestação deverá, todavia, ser enquadrada de forma rigorosa, a fim de garantir condições de concorrência equitativas (considerando 19º.), o que neste caso, tal como referido, se verificou de difícil comprovação imediata, sendo necessário recorrer a diversos esclarecimentos
105. Por outro lado, será de referir que, sem prejuízo das atribuições próprias dos Tribunais europeus e nacionais, os critérios enunciados apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática das ajudas de Estado, se ao longo do tempo a Cascais Próxima e o Município aplicarem o modelo de remuneração em causa corretamente e esse facto é de verificação permanente e sistemática, designadamente pela AMT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
106. Pelo exposto, entendemos ser de determinar o cumprimento de diversas recomendações:

- Introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica⁴⁴ que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, sem prejuízo de, num período transitório, se introduzirem regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa não contratualizadas diretamente nos contratos sujeitos a parecer;
- Introdução, nos contratos ou em instrumento regulamentar⁴⁵ disciplinador e agregador da atividade da empresa, das relações entre as várias áreas de negócio⁴⁶ com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento⁴⁷;
- Introdução, nos contratos ou em instrumento regulamentar disciplinador e agregador da atividade da empresa, do mecanismo de pagamento de eventuais compensações financeiras, nos termos do anexo ao Regulamento, para a eventualidade de os mecanismos de financiamento previstos no contrato – remuneração pelas receitas do transporte público ou das outras atividades – não serem suficientes;
- As demonstrações financeiras vertidas no Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas devem não só apresentar os

⁴⁴ “(...) satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: (i) as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, (ii) todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, (iii) os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

⁴⁵ Segundo as Orientações da Comissão “um contrato de serviço público consiste em um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade competente e um operador de serviço público para confiar a este último a gestão e a exploração de serviços públicos de transporte de passageiros objeto de obrigações de serviço público. O contrato pode igualmente consistir numa decisão aprovada pela autoridade competente, que assume a forma de ato legislativo ou regulamentar ou que contém as condições em que a autoridade competente presta ela própria os serviços ou confia a sua prestação a um operador interno. Por conseguinte, a noção de «contrato de serviço público» na aceção do regulamento abrange igualmente as concessões de serviços públicos.”

⁴⁶ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. (...)”. Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...).”

⁴⁷ Em cumprimento da Diretiva n.º 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas.

resultados económicos agregados da Cascais Próxima, mas também) proveitos gerados e dos custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público, sendo tal informação relevante para efeitos de elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento;

- Elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento, contendo informação desde 2016, demonstrando o cumprimento dos ditames legais quanto à definição e prestação especificada de obrigações de serviço público e conformidade legal do financiamento público ao transporte público de passageiros.

107. Todas as recomendações afiguram-se essenciais para a avaliação permanente e periódica do cumprimento dos critérios plasmados no Acórdão de Altmark e das normas correspondentes no Regulamento e no RJSPTP, proporcionando, também desta forma, uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados.

108. Com relevância para este aspeto, de referir ainda que foi solicitado ao Município a fundamentação da (in)aplicabilidade dos artigos 44.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e n.º 8 do artigo 17.º do CCP, tendo sido esclarecido que:

- *“Nos termos do preceituado no na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, doravante LOPTC), compete, em especial, ao Tribunal de Contas, fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, nomeadamente, para a entidade referida na al. c) do n.º 1 (autarquias locais) e alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º (empresas locais);*
- *Por seu turno, o artigo 44.º da LOPTC, epígrafado de “Finalidade do visto”, vem estabelecer que a fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria;*

- *Por seu turno, o n.º 8.º do artigo 17.º do Código dos Contratos Públicos, estabelece que o valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do Código dos Contratos Públicos CCP;*
- *Ora, considerando que, e conforme já se deixou dito, que os custos operacionais do serviço público de transporte explorado pela Cascais Próxima são suportados unicamente pelas receitas geradas pela exploração do mesmo e pelas receitas que advêm das diferentes atividades e acima elencadas, sendo que o Município de Cascais, Autoridade Municipal de Transportes competente, não atribui à Cascais Próxima, quaisquer compensações financeiras pelo serviço público de transporte de passageiros por si prestado, estes contratos de concessão não são geradores de quaisquer despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos para a Autoridade Municipal de Transportes e, portanto, não estão sujeitos a fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas.”.*

109. Face ao exposto, considera-se que o cumprimento das recomendações efetuadas se destina igualmente a assegurar, a todo o tempo, a aderência do esclarecido pelo Município de Cascais à realidade da execução contratual.

Monitorização e cumprimento de Obrigações de Serviço Público

110. De acordo com o artigo 3.º do RJSPTP “Obrigação de serviço público é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas” e de acordo com o Tribunal de Justiça da União Europeia, “existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas”.

111. Nesse sentido, haverá mais certeza na execução contratual quanto maior a objetividade e clareza das suas disposições, sendo tal aplicável a contrato

celebrados com operadores internos como quanto a contratos celebrados com entidades privadas.⁴⁸

112. Por outro lado, ainda que a atuação de uma autoridade de transportes se possa reconduzir à definição de intervenções estratégicas, táticas e operacionais e os contratos sejam, na maior parte das vezes, instrumentos claramente operacionais, a aferição do seu cumprimento por objetivos estratégicos e mesmo que parcialmente indeterminados podem, potencialmente, dificultar a monitorização da atividade e o seu reporte detalhado, bem como a gestão operacional e contratual, e ainda a auditoria e fiscalização de toda a execução contratual.⁴⁹
113. Aliás, as disposições legais aplicáveis ao Setor Empresarial Local, não preveem a substituíbilidade de instrumentos estratégicos - como o Plano de Atividades – por contratos-programa ou de outro tipo – tendo ambos objetivos específicos e devendo todos contribuir para a demonstração e avaliação periódica da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das entidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, bem como o cumprimento de objetivos gerais e específicos definidos de forma transparente e suscetíveis de controlo.
114. A existência de incentivos e obrigações claras, quer do lado dos instrumentos de gestão contratual da empresa, quer do lado da autoridade de transportes para

⁴⁸No mesmo sentido as disposições do RJSPT e a da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, já citadas. No que a esta se refere, recorda-se o artigo 37.º que estabelece que “*são definidas orientações estratégicas relativas ao exercício dos direitos societários nas empresas locais, (...) devendo as mesmas ser revistas, pelo menos, com referência ao período de duração do mandato dos órgãos de gestão ou de administração fixado pelos respetivos estatutos*” e que “*as orientações estratégicas (...) definem os objetivos a prosseguir tendo em vista a promoção do desenvolvimento local e regional ou a forma de prossecução dos serviços de interesse geral, contendo metas quantificadas e contemplando a celebração de contratos entre as entidades públicas participantes e as empresas locais*”. Recorda-se igualmente o artigo 46.º que estabelece que “*as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam atribuídas, tendo em vista (...) b) Promover o acesso, em condições financeiras equilibradas, da generalidade dos cidadãos a bens e serviços essenciais, procurando adaptar as taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, à luz do princípio da igualdade material; (...) f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança da sua atividade, a continuidade e qualidade dos serviços e a proteção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e suscetíveis de controlo*”.

⁴⁹O n.º 6 artigo 31.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, estabelece que “*independentemente das obrigações de controlo e fiscalização previstas na presente lei e na lei comercial, o desempenho da empresa local deve ser objeto de avaliação anual pelos respetivos órgãos sociais, incluindo a elaboração de um relatório com a análise comparativa das projeções decorrentes dos estudos referidos nos n.os 1 e 2 e a efetiva situação económico -financeira da empresa local, o qual é obrigatoriamente comunicado à Inspeção -Geral de Finanças*.” O artigo 31.º estabelece que a “*gestão das empresas locais deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, assegurando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro*.” Por seu lado, o n.º 1 do artigo 32.º estabelece que “*a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando -se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira*”.

promover uma gestão eficiente da empresa e do sistema é um dos principais objetivos do enquadramento legal europeu aplicável⁵⁰, pelo que quanto mais objetivos e vinculativos forem os instrumentos de gestão estratégicos e operacionais, maiores garantias existirão da sua efetiva aplicação, monitorização e fiscalização.

115. No caso concreto, quanto a obrigações operacionais, consta apenas a indicação de uma cobertura espacial e temporal da procura e da oferta, pelo que conceitos contratuais como “pontualidade, regularidade, continuidade, eficiência, atualidade, segurança, conforto, cortesia do serviço, a igualdade no tratamento dos utentes” quando se trata da prestação de serviço público de passageiros devem ser adequadamente parametrizados e objetivados⁵¹.
116. Não se vislumbra, pelo que é dado a conhecer, que se possa, efetivamente, apurar e sancionar, e em que medida, os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância. Suscitam-se ainda dúvidas sobre de que forma tal promove a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar um incumprimento objetivo e prolongado de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber.
117. Não é claro o que se poderá considerar (in)cumprimento de horários ou percursos, por não se estabelecerem desvios ou bandas aceitáveis de desvio face ao programado, pelo que também não bastará introduzir reporte de informação se tal não evitar o apuramento ou diluição de quebras de serviço.
118. Nesse sentido, uma aferição periódica e sistemática, mensal ou trimestral, sem prejuízo da anual, designadamente por via de um Plano de Operação e indicadores contratuais, permitiria isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta a disponibilidade de sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma

⁵⁰ Ver nota anterior.

⁵¹ No mesmo sentido o artigo 37.º e artigo 46.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais já citados.

mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências.

119. As questões supra mencionadas também estão diretamente relacionadas com o facto de não ser clara a relação direta entre o eventual incumprimento de indicadores e obrigações diversas (que não apenas os indicadores de oferta) com as sanções por incumprimento contratual, por não se indexar ou graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, estando tudo enquadrado em amplitudes demasiado vastas.
120. A Cláusula 11.^a apenas estabelece que *“1 - Em caso de incumprimento grave e reiterado do presente contrato por parte da Segunda Outorgante, o Primeiro Outorgante, após ouvir a Segunda Outorgante, pode exigir-lhe que cesse o incumprimento num prazo razoável. 2 - Caso, após as diligências referidas no número anterior, o incumprimento se mantenha, o Primeiro Outorgante pode determinar a suspensão da prestação do serviço de transporte objeto do mesmo ou resolver o contrato.”*
121. Por um lado, haverá que definir o que se considera incumprimento grave, o que pressupõe que possam existir outro tipo de incumprimentos. Se por um lado a aplicação de uma sanção grave de resolução pode ser desmotivadora do incumprimento, por outro, tal não se afigura que seja exequível para toda e qualquer infração, além de que a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção.
122. Desta forma, afigura-se não existir uma total certeza na aplicação de sanções, não existindo sequer a previsão de sanções pecuniárias, até porque as obrigações contratuais são múltiplas e diversas e não se resumem à avaliação do cumprimento de indicadores de operação.
123. Recomenda-se que, no contrato, ou por instrumento regulamentar ou contratual agregador de todos os contratos, todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante de aplicações pecuniárias, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em

conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes.

124. Acresce que a aplicação de sanções (também pecuniárias) deve estar associada, de forma objetiva, não só ao incumprimento de obrigações de performance operacional, mas a todas as obrigações contratuais.
125. Sem prejuízo da previsão de sanções mais gravosas, como sejam a suspensão do serviço ou a resolução contratual, afigura-se que apenas desta forma existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público⁵².
126. Nesse sentido, recomenda-se a clarificação destes aspetos⁵³ de forma plenamente clara, objetiva e transparente, justificando o dispêndio de dinheiros públicos de forma correta e adequada ao serviço, sem que tal constitua uma vantagem não aceitável em mercado concorrencial.
127. Será de sublinhar que a não existência (ou referência expressa ou coligida) de referenciais objetivos, definidos de forma clara e acessível, para todas as obrigações contratuais, poderá potenciar, por exemplo, a dificuldade em elaborar uma monitorização regular da sua execução ou a definição de referenciais para a aplicação de sanções contratuais.
128. O reforço do acompanhamento permanente, sujeito a indicadores intermédios, de verificação regular, que poderão penalizados pelo (in)cumprimento, é relevante podendo tal acompanhamento ser consagrado em Contrato de serviço público ou

⁵² Recorde-se que nos termos das alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos estatutos anexos ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais. O n.º 3 do artigo 48.º do RJSPTP estabelece que as autoridades de transportes (sejam elas detentoras de operadores internos ou não) devem transmitir à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos no artigo 47.º imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, devendo colaborar na instrução do processo contraordenacional.

⁵³ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

em instrumento regulamentar ou administrativo da autarquia que dê coerência a todo o enquadramento da concessão.

129. Na verdade, a gestão de uma empresa de transportes enfrenta desafios diários e dinâmicos, afigurando-se que os instrumentos de âmbito geral e de verificação anual, são instrumentos vocacionados para uma avaliação estratégica e não operacional. Os instrumentos de carácter operacional são, por definição, de carácter mais objetivo, periódico e mensurável.
130. Quanto à informação base para a monitorização e execução contratual, entende-se que devem existir ferramentas informáticas que permitam ao Município fazer uma avaliação permanente da performance da empresa e do cumprimento dos ditames legais⁵⁴
131. Do mesmo passo, importa ponderar a existência de uma relação direta entre o pagamento de compensações financeiras ou financiamento e o integral cumprimento dos termos do contrato de serviço público, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social da concessão⁵⁵.
132. É certo que a empresa tem a obrigatoriedade de transmitir dados que consegue obter de forma automática, mas tal periodicidade não se encontra estabelecida de forma periódica ou inferior a um ano, nem tao pouco estão estabelecidos os acontecimentos que podem fundamentar ou não a culpa da empresa.

⁵⁴ Tal como referido nas Orientações da Comissão: “O contrato de serviço público deve também, por princípio, estipular verificações regulares durante a sua vigência, para se detetarem precocemente situações evidentes de sobrecompensação e lhes pôr termo, em particular se o contrato for de longa duração. As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas. A existência de sobrecompensação deve ser avaliada separadamente para cada contrato de serviço público, a fim de evitar que lucros excessivos de um serviço público se diluam na média de vários contratos. No caso da investigação ex post, a eventualidade de as compensações recebidas excederem o efeito financeiro líquido do serviço público, conforme definido no anexo do regulamento, pode ser avaliada com base nos dados financeiros relativos às receitas e custos reais, uma vez que os regimes de compensação já estarão criados. O método, contudo, não muda: a compensação não deve exceder o montante a que a empresa teria direito de acordo com os parâmetros estabelecidos no contrato, ainda que esse montante não seja suficiente para cobrir os custos líquidos reais.”

⁵⁵ Conforme consta da Comunicação da Comissão já citada, “O considerando 27 do regulamento precisa que os parâmetros de compensação, em caso de adjudicação sem concurso e de aplicação de regras gerais, deverão assegurar a adequação da compensação e corresponder a uma «preocupação de eficácia e qualidade dos serviços». Quer isto dizer que as autoridades competentes deverão incentivar os prestadores, através do mecanismo de compensação, a tornarem-se mais eficientes, isto é, a prestarem o serviço com o nível de desempenho e qualidade exigido e o menor consumo de recursos possível. As regras de compensação estabelecidas no regulamento (CE) n.º 1370/2007 deixam alguma margem de manobra às autoridades competentes quanto à conceção dos regimes de incentivo para os prestadores de serviços públicos. Em qualquer caso, as autoridades são obrigadas a «incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente» (ponto 7 do anexo). Implica isto que o regime de compensação deve ser concebido de modo a garantir, pelo menos, alguma melhoria na eficiência ao longo do tempo. (...) Os incentivos à eficiência deverão, por conseguinte, incidir na redução de custos e/ou no aumento da qualidade e nível do serviço.”

133. Desta forma, não só a intervenção do Município se poderá tornar discricionária como pode dificultar a resolução de eventuais problemas⁵⁶, como tornará a comunicação com os passageiros mais difícil.
134. É certo que a aplicação de coimas à Cascais Próxima será, na prática, uma aplicação de multa à própria autarquia. Mas se não existirem incentivos suficientes e expressos, em instrumento contratual, regulamentar ou administrativo, a uma boa performance da empresa, tal poderá dificultar uma resolução atempada de eventuais problemas. Este eventual constrangimento perfila-se de difícil materialização tendo em conta que a empresa detém os sistemas suficientes para avaliar a performance de forma periódica.
135. De qualquer modo, cabe ao Município definir o nível de serviço que entende que pode suportar, a nível operacional e financeiro. Por outro lado, cabe à AMT, entre outras matérias, pugnar pela objetividade e transparência das relações legais e contratuais nos setores regulados, o que inclui os passageiros.
136. É certo que nos termos do plasmado no artigo 44.º do RJSPTP, o incumprimento de obrigações poderá levar, em caso de incumprimento grave ou reiterado, à suspensão do pagamento das compensações e o incumprimento de obrigações contratuais pode levar à instauração de procedimentos contraordenacionais, nos termos do artigo 46.º do RJSPTP⁵⁷.
137. Contudo, considera-se de recomendar que, por via de instrumento contratual, regulamentar e administrativo do Município, seja estabelecido um apuramento sistemático e periódico – mensal ou trimestral, sem prejuízo do anual ou outro –

⁵⁶ No que se refere à pontualidade/atrasos é efetivamente uma necessidade de assegurar a pontualidade das circulações, realizando uma gestão proativa e em tempo real da circulação, agindo sempre que ocorram eventos que lhe sejam imputáveis ou não – que possam afetar a pontualidade das circulações, no sentido de corrigir ou mitigar eventuais atrasos, admitindo-se tolerâncias com limites, devendo procurar-se o ajustamento da oferta em tempo real de forma a permitir a realização de transbordos dos passageiros. Considera-se boa prática, quanto estejam em causa interrupções ou suspensões de serviço, deve ser dado conhecimento imediato aos passageiros e devem ser mobilizados todos os meios adequados à reparação da avaria, à resolução do incidente e/ou acidente e à reposição do serviço público no menor período de tempo possível, indicando-se percursos alternativos se necessário. Neste aspeto, o sistema de apoio à exploração deve permitir, com toda a certeza, acompanhar o estado dos serviços prestados em tempo real; recolher dados e produção de todas as estatísticas relativas ao controlo da prestação do serviço público e permitir o acesso remoto do Concedente para a realização das consultas e produção de relatórios. Por outro lado, também se considera boa prática a realização de inquéritos de satisfação e caracterização dos passageiros do serviço público, podendo ser utilizado para efeitos incentivo à melhoria da qualidade do serviço prestado. É também relevante a existência de planos de oferta e de produção que prevejam capacidade de transporte que assegure o transporte de todos os passageiros, bem como a satisfação da sazonalidade diária da procura, dimensionado por forma a dar resposta aos padrões de mobilidade municipais e intermunicipais e adequados à satisfação das necessidades da procura. Tal plano poderia ser elaborado tendo em conta a melhoria do serviço público, o crescimento da procura, a adequação da oferta às necessidades da procura, a otimização da rede e da exploração.

⁵⁷ O artigo 46.º do RJSPTP estabelece que constituem contraordenação, punível com coima, o incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º do RJSTP, o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º do RJSPTP ou o incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º do RJSPTP e na respetiva regulamentação.

do cumprimento de horários e frequências e clarificação de situações que possam constituir motivo desculpável (trânsito, acidentes, intervenções no espaço público, eventos, etc), sem prejuízo da previsão de desvios, tendo em conta que o serviço em modo autocarro está sujeito à condicionante de circular em vias partilhadas, de forma a que a informação ao público seja clara e transparente, permitindo ajustar horários e frequências à oferta que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não quanto ao que estima, no início do ano, disponibilizar no ano seguinte e que pode não se verificar.⁵⁸

138. Finalmente, recomenda-se que seja aferido, com periodicidade adequada (designadamente mensal e/ou trimestral), o cumprimento do previsto no Anexo ao RJSPTP, no que se refere aos níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros.

Racionalidades Basilares

139. Considera-se que a presente operação apresenta, globalmente, vantagens e dá resposta favorável às racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), também sem prejuízo do reforço deste quadro através das recomendações feitas pela AMT no presente parecer e da verificação da implementação e manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
140. Quanto a investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que cria as adequadas condições para o desenvolvimento do serviço de transporte rodoviário de passageiros no concelho de Cascais, tendo em conta que inicia o processo de implementação do Regulamento e do RJSPTP e cria as condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes.
141. Por outro lado, o facto de se clarificarem e especificarem as condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a

⁵⁸ Aliás, na Ação Inspeciva e de diagnóstico realizada pela AMT à empresa Metropolitano de Lisboa E.P.E. (ML), destinada a avaliar as condições de exploração do serviço público de transporte de passageiros foi recomendada a reavaliação do Contrato de Concessão de Serviço Público, pois considerou-se que a redação das cláusulas do Contrato de Concessão de Serviço Público dificultam uma precisa aplicação das fórmulas de cálculo do cumprimento dos indicadores ali considerados, dificultando a aferição de um eventual incumprimento contratual. O contrato estipula a existência de referenciais indicativos ou estimados, sujeitos a desvios ou margens de tolerância, tornando muito difícil ou impedindo a aferição de eventuais incumprimentos e com as consequências daí advenientes. Acresce que não estabelece a periodicidade da verificação do cumprimento dos indicadores de desempenho potenciando que eventuais inconsistências diárias ou mensais se diluam no ano. Por outro lado, considerou-se que as disposições relativas a sanções e penalidades contratuais não deveriam ser aplicadas, indistintamente, a qualquer eventual infração, não permitindo a sua graduação nem adaptação a casos concretos.



respetiva autoridade de transportes, o que confere um melhor quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, estando assegurado o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizado um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

142. Quanto a contribuintes, no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é perceptível, embora exista esforço financeiro para o Município (ainda que por utilização de receitas de outras atividades associadas que viabilizam a manutenção e desenvolvimento do serviço público aos passageiros, bem como o investimento na empresa), tal poderá não acarretar – não existem evidências de tal - consequências negativas ou que agravem a situação atual da concessionária. Na verdade, esta operação exhibe instrumentos que podem potenciar o crescimento do transporte de passageiros e estimular o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, o que poderá repercutir-se num eventual aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos.
143. Por sua vez, viabiliza-se a concretização do interesse público na efetivação do transporte de passageiros, por forma a assegurar a satisfação permanente dos padrões de continuidade, regularidade, qualidade, quantidade e tarifas do serviço de transporte.
144. O reforço e aplicação rigorosa dos mecanismos de apuramento de compensações e de aplicação de penalidades devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores.
145. Refere-se ainda que o modelo contratual pretende exercer a monitorização dos custos e das receitas da concessão, de modo a garantir a inexistência de sobrecompensações, de forma a acautelar o desperdício de recursos financeiros do Estado. Neste contexto, acresce salientar a especial relevância que as entidades fiscalizadoras assumem no controlo *ex-post* da boa execução do contrato de concessão e da gestão eficiente da despesa pública.
146. Em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, se mantêm positivos.



147. No que tange a utilizadores/utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território. Complementarmente, importa fazer uso do máximo das potencialidades, dos sistemas de gestão existentes na empresa e na autarquia (gestão do território e gestão da operação).
148. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
149. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações de serviço público e suas compensações (reintroduzidas no âmbito contratual desta prestação de serviços de transportes), e com imperativos de uma gestão sustentável e criteriosa, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegura a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
150. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de OSP permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
151. Na perspetiva dos profissionais, também apresenta resultados positivos, na medida em que é promotora da manutenção e criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, será de assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social, designadamente das populações locais.

IV– DAS RECOMENDAÇÕES

152. Ainda que estejamos na pendência da finalização do concurso internacional para a prestação de serviços de transporte público rodoviário de passageiros no concelho de Cascais – cujas peças do procedimento mereceram parecer prévio vinculativo da AMT (Parecer n.º 21/2018 de 25 de setembro de 2018) – e que, após adjudicação da referida prestação de serviços, serão absorvidos os serviços agora prestados pela Cascais Próxima, que deixará de os executar (sem prejuízo do período de transição inicial previsto naquele concurso, que pode ir até um ano), para que se possa confirmar a aderência legal do modelo contratual da Cascais Próxima, bem como os efeitos positivos relativos às racionalidades supra mencionadas, entende-se que deverão ser cumpridas as seguintes recomendações.

- a) Introdução - mesmo que progressiva - de sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por área de negócio, sem prejuízo de, num período transitório, se introduzirem regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa não contratualizadas diretamente nos contratos sujeitos a parecer;
- b) Introdução, nos contratos ou em instrumento regulamentar disciplinador e agregador da atividade da empresa, das relações entre as várias áreas de negócio com a atividade de transporte público de passageiros, sobretudo no que se refere aos fluxos financeiros de financiamento;
- c) Introdução, nos contratos ou em instrumento regulamentar disciplinador e agregador da atividade da empresa, do mecanismo de pagamento de eventuais compensações financeiros, nos termos do anexo ao Regulamento, para a eventualidade de os mecanismos de financiamento previstos no contrato – remuneração pelas receitas do transporte público ou das outras atividades – não serem suficientes;
- d) As demonstrações financeiras vertidas no Relatório de Gestão e Documentos de Prestação de Contas devem não só apresentar os resultados económicos agregados da Cascais Próxima, mas também os proveitos gerados e os custos operacionais por área de negócio e por cada um dos serviços de transporte público, sendo tal informação relevante para efeitos de elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento;

- e) Elaboração do Relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento⁵⁹, contendo informação desde 2016, demonstrando o cumprimento dos ditames legais quanto à definição e prestação especificada de obrigações de serviço público e conformidade legal do financiamento público ao transporte público de passageiros.
- f) Introdução, no contrato, ou por instrumento regulamentar ou contratual agregador de todos os contratos, de referenciais objetivos para todas as obrigações contratuais, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas por referência a objetivos de curto e médio prazo, e todos os outros instrumentos estratégicos e operacionais que enquadram ou complementam o contrato;
- g) Por via de instrumento contratual, regulamentar e administrativo do Município, seja estabelecido um apuramento sistemático e periódico – mensal ou trimestral, sem prejuízo do anual ou outro – do cumprimento de indicadores operacionais⁶⁰, como de horários e frequências e clarificação de situações que possam constituir motivo desculpável (trânsito, acidentes, intervenções no espaço público, eventos, etc), sem prejuízo da previsão de desvios, tendo em conta que o serviço em modo autocarro está sujeito à condicionante de circular em vias partilhadas, de forma que a informação ao público seja clara e transparente, permitindo ajustar horários e frequências à oferta que empresa consegue efetivamente disponibilizar e não quanto ao que estima, no início do ano, disponibilizar no ano seguinte e que pode não se verificar;
- h) Previsão de que todas as obrigações que vinculam a empresa estejam diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual,

⁵⁹ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁶⁰ Recorde-se a sugestão de indicadores de monitorização e supervisão contratual, sugeridos pela AMT e disponível em https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante de aplicações pecuniárias, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável, dentro dos limites globais constantes do contrato e tendo em conta o poder de decisão, também discricionário, de uma autoridade de transportes. Acresce que a aplicação de sanções (também pecuniárias) deve estar associada, de forma objetiva, não só ao incumprimento de obrigações de performance operacional, mas a todas as obrigações contratuais.

153. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos incomportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do concedente na defesa do interesse público.

V – DAS CONCLUSÕES

154. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável, tendo em conta as diversas recomendações efetuadas, nos seguintes termos:

- a) No que concerne ao objeto específico deste parecer, tendo em conta a necessidade de assegurar a ininterruptibilidade do serviço público e estando na pendência de um procedimento concursal, está assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada;
- b) No entanto, dadas as insuficiências expostas, deverá ser efetuado um exercício de ponderação e acolhimento das recomendações/sugestões efetuadas, ao que se seguirá acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- c) Considera-se que no prazo de 2 meses, após a receção do presente parecer, o Município deverá apresentar uma informação sobre o acolhimento das recomendações, apresentando adequada justificação



- para as medidas introduzidas, com base no qual será de confirmar a manutenção do parecer favorável;
- d) Em suma, o parecer da AMT é positivo, condicionado ao prosseguimento e/ou ponderação das recomendações efetuadas, sendo convolado em negativo caso se verifique um incumprimento não fundamentado;
 - e) Sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, bem como da Autoridade da Concorrência, cabe ao Município criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadradas equitativamente em termos concorrenciais e organizativos.
 - f) Tais imperativos de transparência e equidade assumem uma maior relevância quanto ao Município, tendo em conta que, além de autoridade de transportes com jurisdição no seu território, é também gestora/detentora de um operador que opera, ainda que residualmente, em mercado concorrencial.

Em ritmo de conclusão, afigura-se-nos ser relevante a existência de uma salutar cooperação institucional entre a AMT e o Município, cada um naturalmente no exercício da Missão específica e diferenciada que a Lei lhes consagra, o que pode promover, a competitividade, a coesão, o investimento e o Emprego.

Por outro lado, tal consubstancia uma garantia assinalável de que o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável está devidamente protegido, o que, em si mesmo, é um ativo para a economia e para a sociedade Portuguesa.

Lisboa, em 07 de março de 2019.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial/Direção de Supervisão